



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA



Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00076-00

Actora: INGRID SORAYA ORTÍZ BAQUERO

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA

Referencia: COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES PARA REGLAMENTAR USOS DEL SUELO - COSA JUZGADA

La Sala decide, en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad presentó la señora **Ingrid Soraya Ortiz Baquero**, actuando en nombre propio, contra el Acuerdo 026 de 13 de noviembre de 2007, mediante el cual se adoptan los usos del suelo establecidos en el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica Río Coello y se dictan otras

disposiciones, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima.

I-. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

La señora **Ingrid Soraya Ortiz Baquero**, mediante escrito radicado ante la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo -en adelante CCA-, en contra de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - en adelante Cortolima, con miras a obtener las siguientes declaraciones:

«Solicito al Honorable Consejo de Estado declarar la nulidad del Acuerdo No. 026 del 13 de septiembre de 2007, proferido por CORTOLIMA, “por medio del cual se adoptan los usos del suelo establecidos en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello (Zonificación ambiental y económica) y se dictan otras disposiciones”, específicamente en sus artículos 31, numerales 1, 2, 3, 4, 5; 32, numerales 1 y 2; 39; 40, 41, 42, 44, numerales 1, 2,3; 45, 47, 48, 49, numerales 3 y 4; y el artículo 50, en cuanto prohíben la actividad minera en varias áreas de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello, sin que CORTOLIMA tenga competencia constitucional y legal para ello».

I.2. Los hechos

La señora **Ingrid Soraya Ortiz Baquero** adujo que mediante Acuerdo 032 de 9 de noviembre de 2006, Cortolima adoptó el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello, con ocasión del cual expidió, posteriormente, el Acuerdo 026 de 13 de noviembre de 2007 en el sentido de adoptar los usos del suelo establecidos en dicho plan de manejo

y, en consecuencia, prohibir la actividad minera en algunas áreas de la Cuenca.

I.3. Los fundamentos de derecho y el concepto de violación

La parte actora manifestó que al expedir el acto administrativa acusado, la entidad demandada incurrió en la transgresión de los artículos 121, 333 y 360 de la Constitución Política; los artículos 34 y 37 de la Ley 685 de 2001, el primero de ellos modificado por la Ley 1382 de 2010; el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente); el artículo 5, numeral 18, y el artículo 31, numerales 16 y 31 de la Ley 685 de 1993; y los artículos 59 y 84 del Código Contencioso Administrativo.

En tal sentido, sostuvo que no le era dable a Cortolima ampliar las zonas de exclusión de actividad minera previstas en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, comoquiera que de acuerdo con lo establecido en los artículos 333 y 360 de la Constitución Políticas, dicho asunto compete exclusivamente al legislador.

Adujo que, acorde con la reserva legal contenida en los preceptos constitucionales en mención, el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 estableció la prohibición de crear por vía diferente a la norma legal, zonas de exclusión minera distintas a las fijadas en los artículos 34 y 35 de la citada ley.

Indicó que la entidad demandada *“prohibió de manera absoluta la actividad minera en zonas en las que el legislador expresamente habilitó el ejercicio de esta actividad, como sucede con las áreas de Reservas Forestales, en las*

*que se permiten [dichas labores] previa sustracción del área correspondiente por parte de la autoridad ambiental*¹.

Así mismo, adujo que la prohibición contenida en el acto acusado recae sobre una zona de reserva forestal de carácter nacional², circunstancia que además de implicar el desconocimiento de la facultad atribuida expresamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, supone la usurpación de sus competencias en lo atinente a la sustracción de áreas de la zona de reserva con el objeto de permitir labores de minería.

De otro lado, argumentó que el acto acusado incurrió, en falsa motivación, pues *“no es cierto que las normas alegadas por CORTOLIMA en la parte considerativa del Acuerdo No. 026 de 2007, la faculden para establecer zonas prohibidas para el uso de la minería”*

Expuso que el artículo 31, numerales 16 y 18 de la Ley 99 de 1993, atribuye a las Corporaciones Autónomas Regionales competencia para para reservar, alinderar y administrar las reservas forestales, así como para trazar el conjunto objetivos, metas y estrategias requeridas para orientar y administrar la respectiva cuenca hidrográfica; sin embargo, tales preceptos no la facultan para prohibir la actividad minera en las áreas que hacen parte de la misma, asunto que, reiteró, está atribuido constitucionalmente al legislador.

II.- ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES VINCULADAS AL PROCESO

INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA. El apoderado judicial de la entidad en el escrito

¹ Folio 271.

² Ley 2º de 1959.

contentivo de la contestación de la demanda manifestando que la parte actora no precisó la norma que otorga competencia exclusiva al legislador para prohibir la actividad minera, circunstancia en virtud de la cual consideró que se trata de “*cargo vago, general [...] sin desarrollo*”³.

Adujo que la demandante invoca como vulnerada una norma que se encuentra derogada, toda vez que la Ley 1382 de 2010, en cuyo artículo 3º se modificó el artículo 34 de la Ley 685, fue declarada inexecutable, decisión que, en su criterio “*no revive automáticamente, la disposición que había derogado, es decir [el referido artículo 34]*”⁴.

De otro lado, solicitó desestimar el cargo atinente a la vulneración del artículo 35 de la citada Ley 685, comoquiera que “*no hay argumentación que confronte la norma demandada con la citada*”⁵.

En relación con la presunta transgresión del artículo 37 *ibídem*, adujo que conforme a la interpretación que de tal precepto ha realizado la Corte Constitucional, las zonas excluidas de la actividad minera no se circunscriben a las establecidas en la Ley 685, sino que las autoridades ambientales pueden excluir otras áreas.

Expuso que las atribuciones invocadas por CORTOLIMA en el acto acusado, se fundan en la competencia que le asiste para regular el uso del suelo, misma que se encuentra prevista en el artículo 31, numeral 16 de la Ley 99.

³ Folio 304.

⁴ Folio 305.

⁵ *Ibídem*.

En ese orden de ideas, sostuvo que la Corte Constitucional ha afirmado la interdependencia ente autoridades y competencias ambientales, mismas que en materia de prohibición de actividades mineras deben armonizarse, puesto que, en su criterio, la atribución de las Corporaciones Autónomas Regionales para delimitar zonas exclusivas de minería, no solo es una competencia legal, sino un imperativo constitucional.

Con fundamento en los argumentos antes expuestos, aseguró que contrario a lo afirmado en el libelo demandatorio, Cortolima no usurpó competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, puesto que el acto administrativo cuya legalidad se cuestiona, es el resultado del pleno ejercicio de su atribuciones.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de 26 de noviembre de 2012, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo la parte actora y demandada guardaron silencio.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público, en concepto número 00037 de 8 de abril de 2016, sostuvo que acto administrativo está viciado de nulidad y, en esa medida las pretensiones de la demanda está llamadas a prosperar.

Afirmó que, del análisis del acto acusado se advierte la infracción de los artículos 333 y 360 de la Constitución Política, pues *“en ninguno de los apartes constitucionales y legales [se observa], que una Corporación*

Autónoma Regional pueda regular la prohibición en temas ambientales, teniendo en cuenta que solo tienen función de reservar, alinderar y administrar, y no de prohibir, puesto que es la ley quien determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables [...]”.

En tal sentido, advirtió que *“cuando expresamente el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, enuncia que con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zona del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”*.

Indicó que, aunque corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fijar las políticas ambientales, así como reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales y las reservas forestales nacionales, la declaratoria de inxequibilidad de la Ley 1382, le impide sustraer dichas áreas de explotación, de manera que *“ni el ejecutivo ni las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen la competencia para prohibir la extracción de recursos no renovables en sus jurisdicciones”*⁶.

Adujo que, por expreso mandato de los preceptos constitucionales, la facultad para prohibir actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, está radicada en el legislador, en virtud de lo cual es claro que la entidad demandada carecía de competencia para expedir el acto administrativo cuya nulidad se pretende.

⁶ Folio 347, vuelto.

Por último, aseguró que el cargo atinente a la falsa motivación tiene vocación de prosperar, *“toda vez que el acto demandado, no contaba con los requisitos legales y el fundamento adecuado que permitiera [su expedición]”*⁷.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1.- El problema jurídico

A la Sala corresponde examinar los argumentos expuestos por la parte actora en el libelo de la demanda, respecto de la legalidad del Acuerdo 026 de 13 de noviembre de 2007, mediante el cual fueron adoptados los usos del suelo fijados en el Plan de Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello y, en consecuencia, se prohibió llevar a cabo labores de minería en algunas zonas que comprende la cuenca.

La demandante indicó que el acto administrativo cuestionado adolece de nulidad por falta de competencia de la autoridad que lo expidió y por falsa motivación.

Por su parte, la entidad demandada adujo que las decisiones contenidas en el acto acusado obedecen al ejercicio de las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas, de manera que la pretensión de nulidad del Acuerdo 026 no está llamada a prosperar.

Finalmente, el Agente del Ministerio Público resaltó que, en efecto, la entidad demandada carecía de competencia para expedir el acto administrativo

⁷ Folio 348.

objeto de controversia, razón por la cual los fundamentos legales expuestos conllevan a que se configure, así mismo, la falsa motivación.

V.2.- El caso concreto

Al entrar a resolver el fondo del asunto sometido a consideración, la Sala advierte que en una anterior oportunidad tal controversia ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Sección dentro del proceso radicado bajo el número 11001 03 24 000 2012 0073 00, iniciado en ejercicio de la acción de nulidad promovida por la señora Ingrid Soraya Ortiz Baquero, en contra del acto administrativo cuya legalidad se pretende desvirtuar en el *sub lite*.

En dicha oportunidad, la Sección Primera del Consejo de Estado⁸, estableció:

« [...] 6.1. *Publicidad de los actos administrativos*

Tal y como se desprende de la lectura de las pretensiones de la actora, lo buscado por ella, de una parte, es que el Acuerdo No. 026 de 2007 proferido por Cortolima sea declarado ineficaz por esta Corporación, al encontrar que el mismo no fue publicado en atención a las reglas especiales que se encuentran previstas en los Estatutos de esa entidad, esto es, el Acuerdo No. 005 del 21 de febrero de 2006.

Al respecto, lo primero que debe observar la Sala es que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente, pacífica y reiterada en afirmar que es necesario diferenciar los requisitos de validez de los presupuestos de eficacia de los actos administrativos⁹. Así, cuando se incumplen los primeros (falta de competencia, falsa motivación, desviación de poder, etc.) el instrumento procesal puesto a disposición de la ciudadanía para

⁸ Sentencia de 12 de julio de 2018. M.P.:Oswaldo Giraldo López. Radicación: 11001 03 24 000 2012 00073 00. Actora: Ingrid Soraya Ortiz Baquero.

⁹ Ver entre otras providencias, Sentencia del 3 de diciembre de 1997, proferida en el proceso CE-SEC1-EXP1997-N4660. M.P. Juan Alberto Polo Figueroa; Fallo del 31 de agosto de 2000, expedido en el expediente con número de radicación 6073, cuya ponencia fue a cargo de la Consejera de Estado Olga Inés Navarrete Barrero; Sentencia del 30 de septiembre de 2010, proferida en el proceso número 11001-03-24-000-2007-00203-00, con ponencia del Magistrado Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

controlar la voluntad unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos es la nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, la eficacia de esas decisiones tiene que ver directamente con la obligatoriedad para los particulares, cuestión que varía también en razón a su naturaleza general o concreta; es decir, cuando quiera que estemos en presencia de un acto general y abstracto la vinculatoriedad se predica del momento de su publicación, en tanto que si se trata del segundo de ellos, es oponible desde que se produce la notificación. Así lo dispone el artículo 43 del CCA.; veamos:

“Artículo 43. Deber y forma de publicación. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto.

Los municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil.”.

En sentencia del 6 de febrero de 1992, la Sección Primera precisó tales aspectos de la forma que a continuación se enuncia:

"En lo que se relaciona con la nulidad del Acuerdo por no haber sido publicado, no puede confundirse la eficacia de un acto administrativo con su validez.

El requisito de la publicación atiende a la eficacia, es decir, a que el acuerdo produzca la plenitud de sus efectos, en virtud de haber sido conocido por los interesados; es, pues, un aspecto extrínseco, que no forma parte del acto sino que constituye una etapa posterior al mismo.

*La validez en cambio tiene que ver con el aspecto intrínseco, esto es, que no adolezca de vicios en su formación”.*¹⁰

Así las cosas y a la luz del anterior razonamiento, resultaría improcedente que un juez declare ineficaz un acto administrativo por carecer de los requerimientos de publicidad correspondientes, pues su competencia se restringe a verificar el cumplimiento de requisitos de validez en la forma

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente número 1487. Actor: Eduardo Hernández Alzate. M.P. Miguel González Rodríguez.

indicada o a través del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional dispuesta en el artículo 152 del CCA., que tiene como fin dejar sin efectos los actos administrativos que resulten contradictorios con el ordenamiento jurídico que le sirve de fundamento. Por lo dicho la Sala no se pronunciará sobre los cargos que ha formulado el actor en relación con la publicidad del acto, pues la ineficacia del mismo, en el evento en que aquélla no se hubiere producido en debida forma, opera de pleno derecho, por lo que no requiere de pronunciamiento judicial, y por el contrario puede constituirse en un adecuado medio de defensa frente a la exigencia de la entidad pública para cumplir con el acto indebidamente publicado.

En línea con lo expuesto, pasa la Sala a pronunciarse sobre los reparos de ilegalidad que tiene la demandante en el caso sub examine, pues la ausencia del requisito de publicidad del acto general que se enjuicia no supone inexistencia o invalidez lo que exige pronunciamiento de la Jurisdicción sobre éste último tópico. Sobre el punto es pertinente recordar lo expuesto por esta Corporación:

“Aún si el acto acusado no fue publicado, la falta de publicación no impide el enjuiciamiento de su legalidad porque, como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional en forma reiterada, “la publicidad es un requisito externo al acto administrativo que impide su oponibilidad frente a los particulares y, por tanto, su eficacia, pero en ningún caso afecta su existencia y validez pues el acto existe y es válido desde cuando se expide, esto es, desde cuando lo suscribe la autoridad administrativa correspondiente”,¹¹ razón por la cual proceden los juicios de legalidad contra actos existentes, aunque no hayan sido publicados.”¹².

[...]

6.5. Reglamentación de usos del suelo

6.5.1. Competencia general y papel de las autoridades ambientales

[...]

Es claro entonces que, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Legislador, las Corporaciones Autónomas Regionales así como el Ministerio de Ambiente, están facultados para participar en la proyección de los Planes de Ordenamiento Territorial en las materias y con los límites de la

¹¹ Sentencias de 28 de octubre de 1999, exp. 3443, proferida por esta Sección y C-957-97, de la Corte Constitucional, entre otras.

¹² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Proceso número Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00304-01. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

competencia que para el efecto asigna la Ley y los reglamentos; es decir, que al momento de construir las directrices que van a formar parte del POT, los entes territoriales deben saber qué áreas hacen parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado o de conservación de suelos de modo que ajusten la normativa a tales espacios territoriales especiales.

6.5.2. Competencia de las autoridades ambientales

6.5.2.1. Competencia concurrente

6.5.2.1.1. La competencia de las autoridades ambientales en materia de usos del suelo deviene de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 99 de 1993, en cuyo texto se afirma que el Estado deberá regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, de modo que se garantice su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

En consonancia con ello, el artículo 5º, que describe las funciones del Ministerio de Ambiente, dispone en su numeral 12 que a dicho ente le corresponde: “Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial”.

A su turno, el numeral 16 del artículo 31 ibídem que contiene las funciones de las CAR, orienta la labor de reglamentación de uso y funcionamiento del suelo manera exclusiva a los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y a los parques naturales de carácter regional. La norma reza así:

*“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:
(...)*

16) Reservar, alinderar, administrar o, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.” (Subrayas y resaltado de la Sala)

Tal previsión normativa es apenas lógica, si se tiene en cuenta que son las autoridades ambientales las concedoras de las

particularidades de territorios especiales como los contenidos en la norma, a efectos de precisar el uso de los suelos allí comprendidos.

6.4.1.2. Sobre el punto la Sección Primera ya había asumido una posición que en la presente providencia pasa a precisarse, dado el alcance de las normas que se han enlistado, para concluir que, **si bien, las mencionadas autoridades tienen competencias en la definición o reglamentación de los usos del suelo, tal atribución se enmarca en el desarrollo de su competencia ambiental y sobre zonas específicas consignadas en el ordenamiento jurídico, en atención al principio de legalidad que rige las actuaciones de la Administración consagrado en el artículo 6º Superior.**

La sentencia a que se alude fue aprobada por esta Sección el 20 de mayo de 2004 y definió el proceso identificado con el número 25000-23-24-000-2000-00359-01 (7033)¹³, en la cual se prohijó íntegramente la providencia del 12 de marzo de 1998 expedida en el expediente 4302¹⁴ y se trajo a colación también la postura esgrimida en la proferida el 17 de abril de 1997 en el proceso número 3959¹⁵[...].

[...]

6.4.1.3. *En relación con las cuencas hidrográficas*

Ahora bien, es menester precisar si las cuencas hidrográficas hacen parte de alguno de esos espacios de territorio en los cuales las CAR tiene competencia exclusiva para el manejo y reglamentación del suelo, para lo cual la Sala revisará el Decreto 1729 de 2002, “Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

El artículo primero define dicha figura como: “Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.

La ordenación y declaratoria de existencia de dichas cuencas corresponde a la respectiva autoridad ambiental según lo dispone el artículo 7 ibídem, cuyos planes de manejo deben ser aprobados mediante acto administrativo

¹³ Con ponencia del Magistrado Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹⁴ Con ponencia del Magistrado Juan Alberto Polo Figueroa.

¹⁵ Con ponencia del Magistrado Manuel Santiago Urueta Ayola.

(artículo 8 *ibídem*), disposición ésta que constituye norma de superior jerarquía y “determinante de los planes de ordenamiento territorial”, según lo ordena el inciso del artículo 17 *ibídem*, cuando reitera el contenido del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 sobre el punto. Veamos el contenido de esa disposición:

“Artículo 17. Jerarquía normativa. Las normas sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables previstos en un plan de ordenación de una cuenca, priman sobre las disposiciones generales dispuestas en otro ordenamiento administrativo, en las reglamentaciones de corrientes, o establecidas en los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones ambientales otorgadas antes de entrar en vigencia el respectivo plan de ordenación y manejo.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica constituye norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial”.

Al respecto, lo que entiende la Sala es que el plan de ordenación de las cuencas hidrográficas debe ser implementado, incorporado o valorado al momento de formular el plan de ordenamiento correspondiente, esto es, de manera previa a su expedición en aplicación de las directrices que tuvo a bien imponer el Congreso de la República en esta materia como producto del proceso de concertación ya descrito.

En parte alguna de dicho Decreto se incluyen las mencionadas cuencas hidrográficas como parte de los distritos de manejo integrado o de conservación de suelos, o de las reservas forestales o parques naturales, cuestión que lleva a concluir que las normas sobre el manejo y administración de este recurso hídrico no conllevan la reglamentación del uso del suelo circundante a la zona que atraviesa, puesto que no existe, se reitera, una atribución en ese sentido, pues lo que pretende la ordenación de la cuenca es la preservación del recurso y a ello se circunscribe la tarea de la Corporación Autónoma Regional, que tiene, por supuesto la carga de establecer la relación causal entre las medidas que adopta y el fin buscado, para no comprometer la autonomía territorial constitucionalmente reconocida.

6.5. Caso concreto [SIC]

De todo lo expuesto se advierte con claridad que la intención de Cortolima fue reglamentar el uso del suelo de los entes territoriales que atraviesa la Cuenca Hidrográfica del Río Coello, llegando incluso a abarcar la totalidad del municipio de Cajamarca (artículo segundo citado), circunstancia para la cual no se encontraba investida de competencia alguna, dado que, de una parte, el objeto de la

reglamentación no corresponde a un distrito de manejo integrado, o uno de conservación de suelo, ni una reserva forestal o parque natural regional; y de otra, no se expidió para que hiciera parte del proceso de formación del Plan de Ordenamiento Territorial de los Municipios de Cajamarca, Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira.

En otras palabras, está invadiendo la autonomía territorial, cuyo núcleo esencial se entiende como: “(...) aquel reducto mínimo, indisponible por parte del legislador, que consiste en la facultad de las entidades territoriales de gestionar sus propios intereses, el cual se delimita mediante las potestades previstas en el artículo 287 de la Constitución Política; esto es: (i) gobernarse por sus propias autoridades; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales”¹⁶.

Bajo tales premisas, la Sala encuentra plenamente acreditado el cargo de falta de competencia que adujo la demandante y acompañó el Ministerio Público, siendo necesario agregar que los fundamentos normativos que invoca para proferir el Acuerdo No. 026 de 2007 no resultan en lo más mínimo pertinentes, dado que ni el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993¹⁷ ni el artículo 8 del Decreto 1729 de 2002 radican en las Corporaciones Autónomas Regionales la facultad de expedir de manera autónoma e independiente reglamentos del uso del suelo en la manera que lo llevó a cabo Cortolima, como quiera que, no se trata de ninguno de los supuestos tantas veces citados contenidos en la norma legal enunciada y tampoco puede deducirse lo propio de la norma reglamentaria, puesto que lo único que allí se dispone es que el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica debe ser adoptado por acto administrativo por la autoridad competente, circunstancia que, tal y como lo advirtió la accionante, ya aconteció para el caso del Río Coello con la aprobación del Acuerdo No. 032 del 9 de noviembre de 2006, a través de la cual la

¹⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2018, proferida en el proceso identificado con el número 11001-03-15-000-2008-01255-00.

¹⁷ “Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

16) Reservar, alinderar, administrar o, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.” (Subrayas y resaltado de la Sala)

demandada "(...) adopta el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello y dicta otras disposiciones".

Para mayor claridad se transcribe el artículo 8 del Decreto 1729 de 2002:

Artículo 8°. Aprobación del plan. Los planes de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica común serán aprobados mediante acto administrativo por la respectiva comisión conjunta, en los demás casos, por la respectiva autoridad ambiental competente.

En este escenario, es preciso compartir el concepto emitido por el Ministerio Público, y por supuesto, el análisis planteado por el demandante, y en consecuencia, resulta procedente declarar la nulidad del Acuerdo No. 026 del 13 de noviembre de 2007, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS USOS DEL SUELO ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA MAYOR DEL RIO COELLO (ZONIFICACIÓN AMBIENTAL Y ECONÓMICA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"¹⁸, expedido por Cortolima.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda.

*SEGUNDO: En consecuencia, **DECRETAR la nulidad del Acuerdo No. 026 del 13 de noviembre de 2007, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS USOS DEL SUELO ESTABLECIDOS EN EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA MAYOR DEL RIO COELLO (ZONIFICACIÓN AMBIENTAL Y ECONÓMICA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**¹⁹ expedido por Cortolima, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia [...]*». [Negritas fuera del texto].

En ese orden de ideas, la Sala estima pertinente traer colación lo previsto en el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo -en adelante CCA-, en relación con la figura procesal de la cosa juzgada, precepto cuyo tenor literal es el siguiente:"

¹⁸ Folio 11 del cuaderno principal.

¹⁹ Folio 11 del cuaderno principal.

"Artículo 175. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes".

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada "erga omnes" pero sólo en relación con la "causa petendi" juzgada.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios".
[Negrillas fuera del texto].

Ahora bien, respecto de los requisitos de procedencia de la cosa juzgada, el artículo 303 del Código General del Proceso²⁰, aplicable al presente asunto en virtud de la remisión expresa contenida en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo -en adelante CCA-, prevé que la misma tendrá lugar en los eventos en los cuales se advierta la identidad de objeto, de causa *petendi* y de partes procesales.

²⁰Artículo 303. Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplazase a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión".

En tal sentido, cabe precisar que en *sub lite*, al igual que el proceso radicado bajo el numero 11001 03 24 000 2012 0073 00 se controvierte la legalidad del Acuerdo 026 de 13 de noviembre de 2007, mismo que fue declarado nulo en la sentencia antes referida.

En cuanto a la identidad de causa, se observa que aunque en el proceso dentro del cual fue proferida la decisión de fondo, además de invocarse los cargos de falta de competencia y falsa motivación, se alegó la indebida publicidad del acto acusado, tal circunstancia no es óbice para que en el caso sometido a consideración se declare probada de oficio la excepción de cosa juzgada, comoquiera que los efectos *erga omnes* a que alude el referido artículo 175 del CCA, implican que ante la existencia de sentencia estimatoria de las pretensiones en el marco de un proceso en el que se demanda la nulidad de un acto administrativo, resulta improcedente abrir un nuevo debate procesal con miras a analizar cargos adicionales a los que ya fueron objeto de pronunciamiento por parte del juez contencioso administrativo.

Tal argumento, encuentra así mismo fundamento en reiteradas decisiones de esta Corporación²¹, en las cuales se ha precisado que *“la sentencia que decreta la nulidad de un acto administrativo tiene efectos erga omnes de manera plena, por lo que respecto de dicho acto no resulta posible adelantar un nuevo proceso en el que se solicite su anulación”*²².

²¹Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 8 de febrero de 2018. C.P: Hernando Sánchez Sánchez. Radicación: 1001032400020050014201; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 25 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Radicación: 25000232400020030077802; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 2 de julio de 2015, C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación:11001032400020080043100;

²² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 7 de diciembre de 2017. Sección Primera Radicación: 05001233300020150225301, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

Por último, se advierte que tanto el proceso con radicación 11001 03 24 000 2012 00073 como el de la referencia fueron promovidos por la señora Ingrid Soraya Ortiz Baquero, en contra de Cortolima, acreditándose así el presupuesto relacionado con la identidad de las partes²³.

Así las cosas, para la Sala es dable concluir que, en el caso *sub examine* lo procedente es declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada, en tanto que como quedó expuesto en líneas precedentes, la sentencia proferida por esta Sección el 12 de julio de 2018, en el sentido de declarar nulo el acuerdo objeto de censura, impide emitir un nuevo pronunciamiento sobre el asunto en cuestión, dado que al encontrarse en firme dicha providencia, la decisión judicial contenida en ella se torna en definitiva, inmutable y vinculante, por lo que se ordenará estarse a lo resuelto en el fallo antes aludido, tal y como se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

F A L L A:

²³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 25 de marzo de 2010 C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Radicación: 25000232400020030077802.

Primero: DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada respecto de la causa *petendi* en el presente, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

Segundo: ESTARSE a lo resuelto por esta Sala en la sentencia del **12 de julio de 2018**, radicación **11001 03 24 000 2012 00073 00**, M.P. Oswaldo Giraldo López, respecto del Acuerdo 026 de 13 de noviembre de 2013 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima.

Tercero: Ejecutoriada esta decisión y realizadas las notificaciones de rigor, procédase al archivo del presente proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado